

Читун С.В.

кафедра земельного та екологічного права
Запорізького державного університету

ПРАВОВА ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ: ДЕЯКІ АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ

Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливим охороною держави. Цими словами починається перша стаття Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III [1] (надалі - ЗК України), який повеличаний встановити нове, побудоване на рівнозначних принципах, правове підґрунтя земельної реформи, що вже більше десяти років триває у нашій державі, закріпити її здобутки, більш чітко і системно врегулювати та стабілізувати земельні відносини, а також накреслити шляхи та встановити принципи подальшого розвитку земельного законодавства України.

Україна має потужний потенціал земельних ресурсів. З 60,3 млн. гектарів земель майже 70 % (41,8 млн. гектарів) складають сільськогосподарські угіддя [2], які включають 33,19 млн. гектарів рілля (55 %), 7,63 млн. гектарів природних кормових угідь - сіножатей і пасовищ (12,6 %) [3].

Однак, ефективність використання земель сільськогосподарського призначення в Україні є значно нижчою, ніж у середньому по Європі. І це при тому, що розораність земель в Україні є найбільшою в світі і досягла 56 % території держави і 80 % сільськогосподарських угідь [4].

Відсутність суворого і надійного контролю за використанням земельних ресурсів, брак відповідної законодавчої бази призводить до споживацького ставлення до землі.

У зв'язку з цим, одним з найважливіших завдань ЗК України є правове забезпечення охорони та раціонального використання земельного фонду України, зокрема земель сільськогосподарського призначення.

ЗК України у порівнянні з Земельним кодексом України 1990 р. [5] конкретизував та розширив поняття земель сільськогосподарського призначення, визначивши їх як землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та наукової діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури або призначені для цих цілей.

До земель сільськогосподарського призначення ЗК України відносять:

- а) сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища, ділянки землі);
- б) не сільськогосподарські угіддя (господарські

дороги та прогони, пожевозахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, які віднесені до земель лісового фонду, землі під господарськими будівлями та дворами, землі тимчасової консервації та інші).

Проблемам охорони земель присвячено розділ VI ЗК України. У ньому закріплюється поняття охорони земель, яке стосовно земель сільськогосподарського призначення може бути сформульованим, як система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів.

ЗК України визначає завдання охорони земель, які полягають в забезпеченні збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних та набутих людськми земель. Крім того, у ЗК України розкривається зміст охорони земель, регулюється питання стандартизації та нормування у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів, регулювання порушень земель, охорони земель від забруднення небезпечними речовинами та де жін питання охорони ґрунтів.

Однак встановлення порядку охорони земель ЗК України відносить до компетенції окремого закону, який лише повинен бути розроблений та прийнятий.

Тому зраз фактично нерегульованою лишається величезна низка питань, які стосуються забезпечення охорони земель і, зокрема земель сільськогосподарського призначення.

Зазначені обставини обумовлюють необхідність змозга шкільшого прийняття закону, який врегулював би зазначені питання.

При підготовці даного закону, на нашу думку, слід би було приділити увагу таким актуальним проблемам охорони земель сільськогосподарського призначення, які набули гостроти за умов земельної реформи та переходу від монополії державної форми власності на землю до багатоманітності форм власності та форм господарювання на землі.

1. Велика кількість власників та користувачів земельних ділянок сільськогосподарського призначення -

фізичних осіб не мають достатніх знань та досвіду, необхідних для належного здійснення заходів щодо охорони земель. До того ж ситуація постійно погіршується внаслідок того, що збільшення кількості власників земельних ділянок відбувається в основному за рахунок працівників колективних сільськогосподарських підприємств, сільськогосподарських кооперативів, сільськогосподарських акціонерних товариств та пенсіонерів із їх числа, які відповідно до Указу Президента України від 08.08.1995 р. № 720/95 "Про порядок паввання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям" [6] набули право на земельну частку (пай), і якмісцеві виходу із зазначених підприємств належна їм земельна частка (пай) була виділена в натурі (на місцевості), а також громадян, які відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України від 26.12.1992 року № 15-92 "Про приватизацію земельних ділянок" [7] привласнили надані їм земельні ділянки.

При цьому, власниками землі стають особи, які мають різний рівень освіти, зокрема сільськогосподарській, різний досвід праці на землі, та дуже часто володіють професіями, безпосередньо з землею не пов'язаними (доярки, механізатори, зоотехніки). І багатьом з цих нових власників просто бракує знань, необхідних для виконання заходів щодо охорони земель (дотримання сівозмін, поводження з добривами та отрутохімікатами, виконання правил обробітку землі, тощо).

Не кращою є ситуація і у юридичних осіб, яким також бракує досвідчених фахівців у галузі охорони земель. Особливо це стосується невеликих сільськогосподарських підприємств, тих що були створені на основі земельних часток (паїв) та майнових паїв колективних членів колективних сільськогосподарських підприємств, відповідно до Указу Президента України "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки" від

03.12.1999 р. № 1529/99 [8]. Зазначені підприємства, прагнучи до економії, свідомо не включають або не можуть собі дозволити включити до свого штату відповідних спеціалістів.

До того ж, чинне законодавство не містить загальнообов'язкових вимог до суб'єктів права власності на землю і землекористувачів стосовно наявності у них спеціальних знань у галузі охорони землі.

Щоправда ст. 5 Закону України "Про селянське (фермерське) господарство" від 20.12.1991 р. № 2009-ХП [9] вимагає при вирішенні питання про надання селянському (фермерському) господарству земельної ділянки подання документального підтвердження до свідку роботи в сільському господарстві та наявності кваліфікації або спеціальної підготовки членів цього господарства. Також у ст. 130 ЗК України зазначається, що покупцями земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які перебувають у державній або комунальній власності, можуть бути громадяни України, які мають сільськогосподарську освіту або досвід роботи у сільському господарстві.

Однак, по-перше зазначені норми стосуються відносно невеликого кола суб'єктів, а по-друге не містять конкретних вимог щодо рівня та обсягу спеціальних знань та об'єму необхідного досвіду.

Таким чином, існує реальна загроза того, що у багатьох випадках вимоги щодо охорони земель сільськогосподарського призначення не будуть виконуватися, а земельним ділянкам буде заподіяно шкода, не через наявність умислу у їх власників або користувачів, а через елементарне незнання ними зазначених вимог.

2. Економічна криза, політична нестабільність у державі, догнотривалій, непослідовний та суперечливий характер земельної реформи, а також відсутність до останнього часу правового забезпечення і належних гарантій права власності на землю, породили у великій кількості населення і навіть у власників землі та землекористувачів, скептичне ставлення до можливості догнотривалого, стабільного та ефективного господарювання на землі, не впевненість у недоторковості та гарантованості своїх прав на землю.

Зазначені обставини обумовлюють ситуацію, коли багато власників земельних ділянок сільськогосподарського призначення, не кажучи вже про землекористувачів, намагалися у якомога коротший термін "довки не відібрали", отримати від земельної ділянки все можливе і неможливе, надають, перевагу швидким та відносно великим прибуткам, які протягом певного часу може давати експлуатація землеробства, не дотримуються системи сівозмін бездумно використовують добрива та отрутохімікати.

Безумовно, що таке цинічне і навіть жорстке ставлення до землі може мати надзвичайно тяжкі та незворотні наслідки для земельного фонду України.

3. Відповідно до Указу Президента України 08.08.1995 р. № 720/95 "Про порядок паввання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям" [10] паввання підлягали землі, передані у колективну власність. Відповідно до п. 1 зазначеного Указу паввання земель передбачає визначення розміру земельної частки (паю) у колективній власності на землю кожного члена колективного сільськогосподарського підприємства, сільськогосподарського кооперативу, сільськогосподарського акціонерного товариства без виділення земельних ділянок в натурі (на місцевості).

Більшість членів колективних сільськогосподарських підприємств та пенсіонерів з їх числа, які отримали земельні частки (паї) не мають сил та волі для того, щоб самостійно обробляти земельні ділянки, що припадають на їх частку (пай), і тому вимушені надавати свої частки (паї) в оренду. І в цьому їм сприяють норми Указу Президента України "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки" від 03.12.1999 р. № 1529/99 [11].

Але, оскільки ЗК України не передбачає такої форми власності на землю як колективна, то відповідно виникає ситуація, коли розпайовані землі колективних сільськогосподарських підприємств, які масово

ліквідуються, фактично залишаються без власника оскільки право на земельну частку (паїв) не є правом власності на земельну ділянку, а є лише правом вимагати виділення земельної ділянки у власність. При цьому п. 8 Перехідних положень ЗК України встановив, що сільськогосподарські підприємства, які до введення в дію цього кодексу уклали з власниками земельних часток (паїв) договори оренди, можуть (а не зобов'язані), за бажанням власників цих часток (паїв), замовити землеуладні організації виконання землеуладних робіт, необхідних для виділення земельних часток (паїв) в натурі (на місцевості) та видачі їх власникам державних актів на право власності на землю. А п. 14 Перехідних положень ЗК України забороняє до 01 січня 2005 р. вносити право на земельну частку (паїв) до статутних фондів господарських товариств.

Таким чином, передаючи в оренду не конкретну земельну ділянку, а абстрактне право на отримання земельної ділянки, стан та якість якої не відомі, власники земельних часток (паїв) позбавлені можливості контролювати дотримання орендарем вимог законодавства щодо охорони земель, а орендарі зазначених часток (паїв) фактично володіють "нічийними" землями, що безумовно не може не вплинути негативно на їх ставлення до землі.

4. Суттєвим недоліком сучасної системи охорони земель є відсутність належного механізму, який дозволяв би власнику землі, яка знаходиться у оренді контролювати дотримання орендарем обов'язків щодо додержання законодавства про охорону довкілля, збереження якості землі, підвищення родючості ґрунтів та збереження інших корисних властивостей землі (ст. 96 ЗК України, ст. 14 Закону України "Про оренду землі" [12]).

Справа в тому, що за відсутності належної кваліфікації та необхідного обладнання дуже важко виявити погіршення стану земельної ділянки під час її повернення орендарем. Негативні наслідки такого погіршення можуть виявитися значно пізніше, а це значно ускладнює процес доказування вини орендаря у заподіянні шкоди орендодавцеві і, іноді робить неможливим притягнення орендаря до передбаченої законом відповідальності. Зазначений фактор також негативно впливає на ставлення землекористувачів до виконання ними обов'язків по охороні землі.

Це лише деякі з проблем які виникають, у сфері забезпечення збереження і охорони земель сільськогосподарського призначення. І на нашу думку, шляхи їх вирішення можуть полягати у здійсненні таких заходів:

1. Чітке закріплення у законодавстві вичерпного переліку обов'язків власників землі та землекористувачів щодо раціонального використання, збереження та охорони земель.

2. Підготовка достатньої кількості спеціалістів у сфері сільського господарства та охорони земель. Створення мережі спеціальних курсів та консультативних пунктів, а також проведення у засобах масової інформації кампанії по інформуванні населення з питань, що стосуються земельної реформи, прав та обов'язків власників землі та землекористувачів, забезпечення охорони земель, тощо.

3. Видання та безоплатне розповсюдження

різноманітних навчальних посібників та методичних матеріалів з питань охорони земель.

4. Закріплення у законодавстві положень, які б передбачали обов'язковість наявності у шкільних підприємств, установ та організацій, які використовують землі сільськогосподарського призначення, спеціалістів у сфері охорони земель.

5. Забезпечення надійного судового захисту прав власників земельних ділянок та землекористувачів.

6. Встановленням заборони на передачу земельних часток (паїв) в оренду до моменту їх виділення в натурі (на місцевості), яка повинно здійснюватися за разом орендарів.

7. Створення спеціальних експертних підрозділів, які б могли здійснювати оперативне обстеження стану та якості земельних ділянок.

Таким чином, вирішення проблеми охорони земель сільськогосподарського призначення вимагає термінового прийняття закону, який би повно та системно врегулював зазначені відносини на основі урахування інтересів, гарантування і забезпечення прав власників земельних ділянок і землекористувачів з одночасним угодженням їх з суспільними, національними інтересами.

Перелік посилань

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001г. № 2768-III // Урядовий кур'єр. - 2001. - 15 листопада.
2. Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки, схвалені Указом Президента України від 30.05.2001р. № 372/2001 // Урядовий кур'єр. - 2001. - № 97. - 02 червня.
3. Основні напрями державної політики України в галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджені Постановою Верховної Ради України від 05.03.1998р. 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1998. - №№ 38-39.
4. Там же.
5. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 10. - Ст. 98, в редакції Закону України № 2196-12 від 13.03.92 // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 25. - Ст. 354 (з наступними змінами).
6. Про порядок пав'яння земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям: Указ Президента України від 08.08.1995 р. № 720/95 // Урядовий кур'єр. - 1995. - № 121. - 12 серпня.
7. Про приватизацію земельних ділянок: Декрет Кабінету Міністрів України від 26.12.1992 р. № 15-92 // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 10. - Ст. 79.
8. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки: Указ Президента України від 03.12.1999 р. № 1529/99 // Офіційний Вісник України. - 1999. - № 49. - 24 грудня.
9. Про селянське (фермерське) господарство: Закон України від 20.12.1991 р. № 2009-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 14, Ст. 186 (з наступними змінами).
10. Про порядок пав'яння земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям: Указу Президента України від 08.08.1995 р. № 720/95 // Урядовий кур'єр. - 1995. - № 121. - 12 серпня.
11. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки: Указ Президента України від 03.12.1999 р. № 1529/99 // Офіційний Вісник України. - 1999. - № 49. - 24 грудня.
12. Про оренду землі: Закон України від 6.10.1998 р. № 161-XIV // Відомості Верховної Ради України. - 1998. - № 46-47. - Ст. 280 (з наступними змінами).